

从成品油定价看国有垄断企业的价格规制改革

文/黄燕

2007年11月初,国际石油市场每桶油价最高超过了96美元。而此前7月,国内几大石油公司就曾先后两次上书发改委,要求对成品油进行提价。在首次提交发改委的成品油涨价方案中建议,汽油上涨200元/吨,柴油150元/吨,但申请最终未得到发改委批复。在第二次提价方案中,其申请提价幅度略大于前次涨幅,但同样也未获批。与此同时,广州、上海、浙江等地相继出现了“油荒”,在广州,许多加油站也无油可加,即便中石化、中石油的加油站,也限量加油。

一、国内成品油定价的政府规制

目前国内成品油价格机制是在1998年两大石油集团重组时形成。2001年,原国家计委对成品油价格机制进行了修正。此后,原油价格由购销双方按国内陆上原油运达炼厂的成本,与进口原油到厂成本基本相当的原则协商确定,即自产和进口原油都与国际油价接轨。而成品油零售价实行政府指导价。发改委价格司以纽约、鹿特丹、新加坡三地市场一个月前成交价格的加权平均价作为定价依据。如果三地汽油、柴油加权平均价格波动超过“一定幅度”时,发改委就会按汽油柴油进口到岸完税成本相应调整国内汽、柴油零售中准价。中石油和中石化两大集团就会以此中准价为基础,在上下8%的幅度内制定具体价格。政府指导价格制度的运行,直接导致原油生产与成品油销售两大块价格脱钩。随着油价的不断走高,炼油与销售之间油价长期倒挂。

当国际油价不断创新高后,国内成品油价格没有调整,每炼化一吨从国际市场进口的原油,炼化企业就会利润倒贴。也正因为如此,中石油、中石化两大石油公司在上市前,都将炼油企业这个“包袱”剥离后留在了存续公司里面。2005年,国家仅对中石化炼油企业的补贴就高达100亿元,2006年为50亿元。国民资源性财富没有在定价机制上体现出来,最后国民财富还要为之倒贴。

从我国目前成品油市场的尴尬处境可以看出,传统的政府直接非理性干预国有垄断行业的制度已经与目前国有垄断企业的改革与发展极不适应,如何在垄断市场结构下构建新型的政府价格规制已经成为当务之急。

二、政府对国有垄断行业管制的二元身份

国有垄断企业由于身处特殊行业,政府对行业内资本的进出和业务的分配有着严格的管制。政府管制的主要内容集中在市场准入管制、价格管制等。而决定市场主体数量的主要是市场准入管制,影响市场主体市场竞争力的主要是价格管制。但随着国有垄断企业改制后的市场化,政府管制后的市场化却显得滞后。管制制度和组织结构都带有明显的过渡特征,存在不合理的因素,主要表现在管制机构受传统影响原政企一家实际难以保持独立。国有垄断企业改制后,管制机构虽然形式上已独立,但执行时,由于主管部委具有市场监管和企业所有者的双重身份,加之中国的垄断监管人员和企业人员都是从过去的一个系统分离出来的,有着千丝万缕的联系,因而失去了垄断市场监管部门的独立性,不能保持管制的中立立场,因此管制对企业行为不能形成有效制约。同时身兼规则制定者和规则监督者于一身,难以保持中立。

首先,我国的垄断行业管制机构,均既是规则制定者,也是规则实施的监督者。实践证明,这种两权合一的行政管理系统,难以在实际中对规则的市场性保证公平和公正。管制乏力,管制缺乏合理、有效、目标明确的手段。在价格管制方面,定价的实际原则是“补偿成本加合理利润”,事实上对垄断资费的管制办法是一种有特殊含义的价格下限限制,对企业的利润率水平、企业的经营成本如何核算,没有明确、规范、详细的管制标准和计算方法。

其次,从我国目前政府对垄断行业的价格管制来看,由于信息不对称,使政府对自然垄断性行业的价格管制趋于形式化。垄断性行业的被管制者对其核心技术和经济指标及其动态信息的掌握是全面的,但是实施管制的有关政府部门对其管制对象的各种信息的了解是片面的。从政府来说,希望了解企业的真实成本作为价格规制的主要依据,而企业希望抬高自己的经营成本以获得有利的政府定价。这种由追求目标的差异而导致的有关企业真实经营成本的博弈,企业往往略占上风,毕竟企业比政府更了解自己的经营状况。因此,政府通过大量的调查、听证、立法,经过众多部门合法手续审批才出台的所谓的“管制价格”,很可能是不准确的,甚至是徒有虚名的,价格管制失灵了。

第三,由于产权不明晰,政企不分,政府规制难以做到公平中立。只要作为规制者的政府部门不企业中独立出来,中立地行使规制职能,平等地对待所有的市场参与者,他们就不可避免地会使用

其掌握的行政权力维护本部门、本行业的利益，就不可避免会歧视新的市场进入者。出现行业效率低下，官僚作风浓厚，消费者福利受到损害等现象也就不可避免了。更进一步说，在这种管制体制下，即使引入了竞争，竞争机制也不可能有效地发挥作用，而只会由于竞争又带来新的成本的剧增。

三、国有垄断行业价格规制改革的思路

在我国国有垄断企业的价格规制改革中，要重视吸收现代经济学的最新研究成果，摒弃那些已被理论和实践证明不利于企业效率提高的规制方式和手段，在价格、质量、进入与退出等方面充分引入激励性规制模式，促进自然垄断产业和一些公用事业部门生产和服务绩效水平的提高。在制订规制政策时，要充分考虑受规制者的反应和其可能采取的策略性行为，在双方互动博弈的思维下，采用合理的规制策略。在提供激励时，要防止朝令夕改所造成的不一致性，应着眼长远，注重多期效果，保证规制政策的动态稳定性，使被规制者形成稳定预期。另外，针对“规制规制者”问题，要从制度和法律层面保证规制机构作为“社会公共利益代表”的独立性，并在内外部施以一定的制衡机制，保证规制机构在独立行使职能的同时，对其还能形成有效的监督和制约。

1、以明晰产权作为价格规制改革的制度保证

在市场经济高度自由化的国家和地区，在垄断行业中国企业所占的比例极小，其政府规制目标应该是社会福利最大化，与企业利润最大的经营目标化是不一致的。而目前我国多数垄断行业中，基本都是国有企业且政企不分，政府规制目标和企业的经营目标是基本一致的：政府规制的目标是被规制企业利润与各项税收之和最大化，显然，当被规制企业实现利润最大化时，其利润与各项税收之和相应也就越大。这种经营目标的一致性，使广大消费者承受过高的费用和低劣的服务。因此，政企分离是我国自然垄断行业政府规制体制改革的关键。

2、合理控制投资规模，保证供给与需求的均衡

西方发达国家的收益率规制模式往往侧重于鼓励企业投资，在一定程度上促进了经济的发展，但是这种收益率规制模式也存在这样一个问题，就是尽量增大基数，以增加利润。而我国的成本加成定价法存在一个更大的弊端：成本越高利润越大。因此，我国垄断行业的过度投资屡见不鲜，导致大量生产能力的过剩。为了防止过度投资的再次发生，对于垄断企业拟新建的项目或者是准备进入该行业的新的企业的投资项目，相关的政府规制机构必须严格审查这些项目，切实控制投资总额的膨胀。

3、引入激励性价格规制模式

我国曾经实行的是高度集中的计划经济，市场经济体制才刚刚建立，因此，在我国许多竞争性领域尚存在不规范的情况下，对我国自然垄断行业进行改革的难度就可见一斑。将目前我国的成本加成定价法逐步改革为收益率规制模式，可以参照香港的模式，建立一个发展基金账户，为未来扩张进行融资以及在不频繁变动费率的情况下保持收益率水平。在收益率规制下，被规制企业一旦对机器设备等固定资产进行投资后，将长时间地使用原有设备而没有投资购买新设备的动机。针对收益率规制定价缺乏效率的缺点，规制机构可以根据垄断行业的实际情况，要求被规制企业在上一年生产成本的基础上，降低一定比例的生产成本，这样，只要被规制企业想多盈利，它就必须尽量降低成本，最终降低产品价格；也可以逐步采用价格上限规制定价模式，刺激企业不断进行技术创新，只有通过降低生产成本才能获得利润。

4、完善相应的管理机构及监督机构

自然垄断企业作为国有企业，从物权法的角度看，其最终所有者是全体国民；从自然垄断产业特点考虑，其治理结构是为了保证全民福利的最大化。因此，可以考虑在全国人大设立一个专门的国有资产委员会。该委员会是代表全国人民利益的、超越行政部门和集团利益的国有资产（包括自然垄断企业的国有资产）所有权处置的最高机构，专司国有资产的法规起草工作，它有权决定自然垄断企业的价格制订和利润分配。同时，它还负责相应的守法、守规的检查工作，行使资产处置权。可以将自然垄断企业两大目标的监管分解至不同部门，社会公共目标由人大国有资产委员会负责监管，企业利润目标由政府国有资产监督与管理委员会（简称国资委）监管。在这种情况下，对自然垄断企业的政府规制便演变为法律规制。同时，企业在不损害社会公共利益的前提下，按照公司法和市场原则来经营国有资产，以实现国有股东的利益。

自然垄断企业的国家股应适当向国有法人股转移，这种国有股权的内部调整不仅是转型阶段的稳妥选择，而且可以有效提高公司治理的效率。并且，在董事会组成上，人大国有资产委员会派出的董事（职能上类似于独立董事）代表公共利益，发挥垄断规制的作用；国资委派出的董事，代表国家股东利益（作者单位：山东工商学院 经济学院）

相关链接

[我国现代物流业存在的问题与发展方向研究](#)

[我国进口贸易与经济增长的实证分析](#)

[论我国房地产价格的走势与政策建议](#)

[对开展好统计分析工作的几点思考](#)

第四方商务
市场营销需求管理的启示
为经济发展服务的创新模式
我国第四方物流发展的困境与出路
“绿色饭店”实践性普及的架构分析
中国高速公路政府管制及其改革研究综述
从成品油定价看国有垄断企业的价格规制改革
国际原油价格攀升对中国经济的影响及对策分析

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心